

# ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DEUDA PÚBLICA: SU APLICACIÓN A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

**Maria Dolores Arias Abellán**

Catedrática de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Autónoma de Barcelona

SUMARIO: I. Introducción. – II. El principio de estabilidad presupuestaria. – 1. Introducción. – 2. Concepto y articulación de la estabilidad. – 2.a. La regla del déficit. – 2.b. La regla de gasto. – 2.c. El fondo de contingencia. – III. El principio de sostenibilidad financiera. – 1. Primera aproximación. – 2. Articulación material de la sostenibilidad. – IV. El procedimiento para fijar la cuantía del déficit y el límite de deuda. – 1. Introducción. – 2. El procedimiento de aprobación de los límites de déficit y deuda pública correspondientes a las Comunidades Autónomas. – V. Sistemas de control del cumplimiento de las reglas de estabilidad y sostenibilidad. – 1. Introducción. – 2. Medidas preventivas. – 3. Medidas correctivas. – 4. Medidas coercitivas. – *Resumen* – *Resum* – *Abstract*.

---

## I. Introducción

Las sentencias del Tribunal Constitucional (en adelante STC) 134/2011, de 20 de julio, y 186/2011, de 23 de noviembre, resuelven sendos recursos de inconstitucionalidad presentados por el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalitat contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, y de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. En estas sentencias el Tribunal Constitucional (en adelante TC) declara la constitucionalidad de todos los preceptos impugnados, sentando así su doctrina sobre

las competencias del Estado en la materia objeto de las mismas, que puede deducirse del nombre de esas leyes. La alusión a estas sentencias es necesaria en la medida en que las cuestiones que voy a estudiar se refieren a las normas actualmente en vigor que regulan esas reglas y que, adelante, no difieren sustancialmente de las contenidas en las leyes declaradas constitucionales.<sup>1</sup>

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas, sustituye a las mencionadas anteriormente y es consecuencia directa de la modificación del artículo 135 de la Constitución española (en adelante CE), cuyo objeto, hasta esa modificación, era la deuda pública en su régimen constitucional. Precisamente la incorporación en el precepto de las reglas que dan nombre a esta ley fundamenta el título de este trabajo y además tiene que estar presente en cualquier tratamiento que se haga del régimen jurídico de la deuda pública, al margen del ente público titular del tradicionalmente considerado recurso financiero.

En efecto, este precepto constitucional establece el denominado principio de estabilidad presupuestaria, arbitrando medidas para su operatividad. Así, en los números 1 y 2 dispone que: "1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. 2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

"Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y las Comunidades Autónomas en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario."

Esta es la base de la modificación constitucional de la que es consecuencia la serie de normas que, en el mismo precepto, la articulan. A ellas me iré refiriendo en este trabajo. Pero la simple lectura del precepto transcrito indica, de un lado, que la estabilidad se concreta

1. La STC 157/2011, de 18 de octubre, completa el contenido de la doctrina del TC sobre esta materia, es decir, sobre la estabilidad presupuestaria y el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas (en adelante CCAA). Sobre la materia de los límites al ejercicio de las competencias en materia económica que pueden afectar al ejercicio de la potestad presupuestaria, el TC se ha pronunciado en diversas ocasiones: véase el excelente resumen que realiza el profesor Escribano López, F., en "La autonomía de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", *REDF*, nº 156, p. 11 y ss.

a través del déficit, siendo este último deducible de los presupuestos de los entes públicos, que a su vez son los que incluyen los ingresos y gastos con los que se cubren las necesidades públicas, y de otro, que la competencia para dictar normas sobre esta materia es del Estado al establecerse la norma que deberá contener su regulación, la ley orgánica.<sup>2</sup> De manera que, de un lado, es un mandato que incide en el ingreso y gasto de las Administraciones Públicas, y en consecuencia en el presupuesto que los incluye, en su caso, para un periodo determinado, hasta el extremo de que se denomina "principio de estabilidad presupuestaria", y de otro, un mandato que dispone su desarrollo por ley orgánica, eliminando así las dudas que surgieron respecto de la competencia estatal en relación con las leyes que fueron objeto de recursos de inconstitucionalidad resueltos en varias sentencias y de las que son exponente máximo las citadas<sup>3</sup> al comienzo del trabajo.

Pues bien, partiendo de estas afirmaciones previas, comienza el análisis del citado principio, que tal y como ordena la CE se ha regulado en la Ley Orgánica 2/2012, de 17 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas (en adelante LO 2/2012), sobre la que ya hay que hacer una primera acotación que tiene que ver con su título: se llama también de "sostenibilidad financiera", términos no incluidos en el precepto constitucional, que sólo alude a la sostenibilidad económica en el número 4 del precepto, al que me referiré más adelante. La exposición de motivos de la ley es más explícita al proclamar la incorporación del principio de sostenibilidad financiera, cuyo fundamento sitúa en el refuerzo del de estabilidad presupuestaria, entendido "como conducta financiera permanente de todas las Administraciones Públicas".

2. Es indiscutible la atribución de la competencia al Estado, pero su ejercicio debe hacerse de acuerdo con la propia Constitución, es decir, el ejercicio estatal de la competencia está limitado por el resto de normas constitucionales aplicables en particular, respecto de las CCAA, por los artículos 156 y 157, básicamente. Claro está que el propio artículo 135 CE puede imponer límites directos a ese ejercicio. La STC 157/2011 corrobora esta doctrina. Véase el comentario que realiza De Miguel Canuto, E., "Constitucionalidad de la estabilidad presupuestaria: fundamentos", *Crónica Tributaria: Boletín de Actualidad*, nº 2, pgs. 49-50. También puede consultarse Uría Fernández, F., "Una reflexión acerca de la constitucionalidad de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria", *Cuadernos de Derecho Público*, nº 12, p. 117 y ss.

3. Precisamente la STC 134/2011 se ocupa principalmente de los títulos competenciales que amparan al Estado para dictar las leyes objeto del recurso, en ausencia de atribución expresa, que ahora está en el artículo 135 CE. Así se resalta en la STC 186/2011, que, aunque analiza la constitucionalidad de las leyes a que he hecho mención también en el primer párrafo de la introducción, se dictó con posterioridad a la reforma constitucional del artículo 135 citado.

Esta ley es de aplicación a todos los entes públicos.<sup>4</sup> El propio artículo 135 de la CE se refiere expresamente a ellos y en particular a las Comunidades Autónomas: este trabajo incide en este último ámbito subjetivo, sin perjuicio de las referencias que sean convenientes a otros entes públicos cuando permitan una mejor delimitación del régimen aplicable a las mismas, siempre según mi criterio. Partiendo pues de esta previa acotación, ahora sí corresponde estudiar el contenido de los párrafos transcritos del precepto constitucional y, en particular, del principio de estabilidad presupuestaria.<sup>5</sup>

Así mismo se van a analizar las reglas que parecen deducirse de ese principio fundamental que afecta directamente al régimen de la deuda de los entes públicos. Efectivamente, se establece en esa LO 2/2012 el principio de sostenibilidad financiera, que tiene como finalidad limitar la posibilidad de uso de la deuda pública por parte de los entes públicos, incluyendo además un sistema de control a través de un conjunto de medidas coercitivas, también de aplicación a las CCAA, que pueden incidir en el ejercicio de sus competencias y cuyo contenido es necesario concretar. Lógicamente, siempre que sea necesario se tendrá en cuenta el resto de normas constitucionales que regulan su actividad financiera y que ocupan el mismo nivel que la prevista en el artículo 135 al que me estoy ahora refiriendo. Todas estas cuestiones se intentarán aclarar porque constituyen el objeto de este trabajo.<sup>6</sup>

4. Sobre el ámbito de aplicación de las leyes de estabilidad puede verse, con carácter general, Bassols Coma, M. "La reforma del artículo 135 CE y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria: el proceso parlamentario de elaboración de la reforma constitucional", *REDA*, nº 155, p. 21 y ss.

5. Sobre la aplicación de la LO 2/2012 a los entes locales puede verse García Heredia, A. "Las operaciones de endeudamiento de las entidades locales y su adecuación a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", *REDF*, nº 158, p.145 y ss.; Moreno Serrano, B. "Destino del superávit presupuestario: interpretación del artículo 32 de la LOEP", *REDF*, nº 156, p.155 y ss; desde una perspectiva económica puede verse Sánchez Mier, M. "Endeudamiento y ciclo presupuestario: aplicación a los municipios asturianos", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 65, p.75 y ss.

6. En esta ley se establecen principios que afectan al ingreso y al gasto públicos y que, en consecuencia, tienen incidencia presupuestaria. Cuestión distinta es que deban considerarse principios presupuestarios, al menos en la acepción que tradicionalmente se le ha dado al contenido de estos últimos. Sobre estos principios regulados en la normativa sobre estabilidad, puede verse Navarro Faure, A. "Los principios presupuestarios a la luz de la estabilidad presupuestaria", *REDF*, nº 119, p. 463 y ss.

## II. El principio de estabilidad presupuestaria

### 1. Introducción

El artículo 135 CE no define lo que debe entenderse por estabilidad presupuestaria, pero sí concreta los mecanismos a través de los que puede conseguirse. Así, dispone que es el concepto de déficit estructural el que hay que tener en cuenta para conseguir la estabilidad que establece. Estamos hablando de ingresos y gastos públicos, y en consecuencia ese concepto refleja la necesaria prudencia implícita en su manejo y en su consignación presupuestaria: lo que se está estableciendo es que la estabilidad financiera requiere una cierta proporción entre unos y otros, y esta última sólo se consigue mediante límites en las diferencias que deben darse entre ellos. Por ello se regula el déficit, o más concretamente se le impone un límite.

Siendo constitucionalmente exigible que todos los ingresos y los gastos estén consignados y aprobados en una ley (artículo 134 CE), es en esta última en donde debe constatarse ese límite al que la CE denomina déficit estructural. Por eso se regula con esta denominación, estabilidad presupuestaria, cuando según mi criterio no es una regla de esta naturaleza, al menos en el sentido en que lo son las reglas presupuestarias reguladas en el citado artículo 134 CE, que no establece nada relacionado con el ingreso y el gasto públicos en cuanto a su régimen material ni a su cuantía ni a su destino, sino exclusivamente a cómo deben ser reflejados en esa ley a los efectos de su control. Esto no quiere decir que los órganos que la aprueban no se pronuncien sobre estos últimos aspectos, pero las reglas en sí mismas no incluyen su aprobación sino que facilitan el control para su aprobación, que está explícita en el principio de legalidad y de competencia regulado en ese mismo precepto constitucional, relativo a quien propone el gasto y a quien lo aprueba.<sup>7</sup>

Ni siquiera indirectamente puede entenderse, según mi criterio, que exista una referencia a un cierto equilibrio entre ingresos y gastos como consecuencia de la aplicación de las limitaciones al derecho de enmienda reguladas en ese precepto, que se refieren a la posición que ocupan cada uno de los órganos, ejecutivo y legislativo, respecto del

7. Se pronuncia en un sentido contrario Hucha Celador, F. "La reforma del artículo 135 de la Constitución: estabilidad presupuestaria y deuda pública", *REDF*, nº 153, p. 21 y ss.

contenido de la ley de presupuestos, es decir, respecto de los ingresos previstos y del gasto a aprobar.<sup>8</sup>

Este debe ser el motivo de que no se haya incluido expresamente en el precepto constitucional mencionado, aunque cabe la posibilidad de que no se haya querido reproducir la polémica, zanjada por el Tribunal Constitucional, sobre su ámbito subjetivo de aplicación, limitado, según su doctrina, al Estado. En cualquier caso, la norma lo ha hecho en el artículo 135 CE estableciendo expresamente este último ámbito y equiparando, además, al Estado y a las Comunidades Autónomas, seguramente porque son los entes públicos con autonomía política manifestada a través de sus órganos y acuerdos legislativos.

Regla, pues, que afecta al volumen de ingresos y gastos públicos y no a cómo deben reflejarse en el presupuesto. La única referencia constitucional referida a ingresos y gastos que podría fundamentar la aplicación de la estabilidad se encuentra en el artículo 31.1 CE, al disponer que "Todos contribuirán al sostenimiento del gasto público de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que en ningún caso tendrá alcance confiscatorio". Aquí está expresada la idea de que el gasto debe financiarse mediante tributos, al menos fundamentalmente, de donde cabría deducir que el gasto debe limitarse en lo posible al volumen de ingresos tributarios, siendo el resto de fuentes de financiación técnicas no ordinarias para su cobertura que sólo pueden usarse dentro de los límites que permitan cubrir las necesidades colectivas de acuerdo con el nivel de riqueza manifestado en ese sistema tributario. Esta es una regla no explícita pero que de concluirse sobre su existencia sería la única que tendría relación directa con el volumen de gasto público, pues ninguna existe relacionada con esta materia, aunque sí sobre su asignación y distribución (artículo 31.2 CE, vinculado precisamente a la distribución del ingreso tributario).

También debe ser este el motivo de que esta regla de la estabilidad se establezca expresamente en el precepto constitucional que tenía como objeto, hasta ahora, el régimen de la deuda pública, fuente de financiación que, junto a los tributos, constituyen las fundamenta-

8. Sobre esta cuestión del equilibrio se han pronunciado, entre otros, Uría Fernández, F. "Una reflexión acerca de la constitucionalidad de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria", ob. cit., p. 121; Aguiar de Luque, L.; Rosado Iglesias, G. "La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías", *Cuadernos de Derecho Público*, nº 12, p. 19 y ss.; Cayón Galiardo, A. "El principio de equilibrio presupuestario como límite al poder financiero de las Cortes Generales", en *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, 1985, p. 89 y ss.

les para cubrir los gastos públicos. Siendo el sistema tributario el primero, ha de aplicarse de acuerdo con lo prescrito en el artículo 31.1 de la CE y con las solas limitaciones que en él se contienen: la contribución al sostenimiento del gasto no puede relacionarse con la necesidad de estabilidad, porque de ser así podría implicar desigualdades contrarias a la propia idea de contribución y de tributo en un estado de derecho; la consecución de la estabilidad debe realizarse por la necesidad de adaptar el gasto a la capacidad económica general, y esto sólo cabe respecto de la fuente de financiación no prevista para mantener el gasto con carácter continuado, es decir, la deuda pública. Por eso se incluye este principio en el artículo 135 estableciendo límites en la apelación a la deuda a través del concepto de déficit estructural, e incluso imponiéndolos respecto del volumen global de deuda pública de titularidad de las administraciones públicas, constituyendo, estos últimos, expresión máxima de la regla de sostenibilidad dispuesta expresamente en la LO 2/2012, en la que se centra mi atención.

De esta forma, pues, se incide en el volumen, en la cuantía del gasto público, encontrándose en esta norma constitucional aunque no directamente la única, junto con la contenida en el artículo 31.1 CE, que regula el volumen de gasto a consignar en sus respectivos presupuestos por todas las administraciones públicas que se incluyen en su ámbito de aplicación, en particular las Comunidades Autónomas. Se establece dónde debe fijarse el límite de déficit ley orgánica, como se ha transcrito, pero también en el número tres, párrafo tercero, del mismo artículo 135 se dispone que "El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea", incorporándose, según mi criterio, la sostenibilidad como regla complementaria de la estabilidad, que acota el concepto de déficit estructural, y fortaleciendo la vía de financiación a través del deber de contribuir.<sup>9</sup>

Esta última reflexión hay que pensarla no en términos absolutos sino como algo a lo que debe tender el sistema, que puede requerir el uso del déficit y de la deuda pública no sólo por motivos de política económica sino también por razones de equidad en la distribución del gasto público respecto de necesidades cuya cobertura siempre es bene-

9. Un análisis de la normativa comunitaria sobre la estabilidad presupuestaria y su ámbito de aplicación puede encontrarse en Mochón López, L., "La reforma del artículo 135 de la Constitución Española y la subordinación de la deuda pública a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", *REDF*, nº 155, pgs. 100-115.

ficiosa para generaciones futuras, al margen de la naturaleza de esas necesidades.<sup>10</sup> Es decir, se trate de gastos corrientes o de inversión, se trate de gastos ordinarios o extraordinarios. Un cierto nivel de endeudamiento que provoque déficit estructural puede ser necesario incluso en épocas con un volumen de ingresos tributarios que se considere suficiente para mantener el nivel de cobertura de los gastos públicos.

## 2. Concepto y articulación de la estabilidad

Como ya he indicado, la CE no define qué es la estabilidad. No es su función, sólo la recoge como principio vinculándola a la limitación del déficit y disponiendo que sea una ley orgánica la que desarrolle su contenido. Así, la LO 2/2012, en el artículo 3 establece: "1. La elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de la aplicación de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea. 2. *Se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural.* 3. En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero."

Es en el número dos en el que se define la estabilidad, por referencia a la idea de equilibrio o superávit estructural, y es que la propia idea de estabilidad alude a una situación que permanece, que no se modifica pero no indica cuáles son los términos de esa permanencia, que, en lo que se refiere a ingresos y gastos, puede ser tanto una situación de déficit como de equilibrio o de superávit. Por eso en ese número dos se concretan esos términos en los que debe plasmarse la permanencia: se trata del equilibrio o del superávit estructural.<sup>11</sup>

La CE, no obstante, prevé la posibilidad de un cierto déficit estructural que seguiría plasmando la estabilidad, y remite a una ley orgánica la fijación de su cuantía tanto respecto del Estado como de

10. En este sentido se pronuncia Hucha Celador, F., "La reforma del artículo 135 de la Constitución: estabilidad presupuestaria y deuda pública", ob. cit., p. 28 y ss.

11. Sobre el concepto de estabilidad pueden verse, entre otros, García Novoa, C., "Fundamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 27, pgs. 148-150; Pérez de Ayala y López de Ayala, J. L., "Hacia una futura legislación de estabilidad presupuestaria", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 27, pgs. 73-76.



las Comunidades Autónomas, atribuyendo así al primero la competencia para su concreción, competencia que debe ejercerse dentro de los límites establecidos en la propia Constitución, en particular en el artículo 135. Hay que recordar que este último precepto posibilita el déficit siempre que no supere lo dispuesto por la Unión Europea, pero lo posibilita. Pues bien, el artículo 11 de la LO 2/2012, bajo el título "Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria", concreta el límite de déficit vinculándolo a la existencia de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, y concretándolo en un porcentaje respecto del producto interior bruto, es decir, en función de la riqueza que se expresa en esa magnitud, tal y como se establece expresamente en el párrafo segundo del número uno del artículo 135 CE.<sup>12</sup>

## **2.a La regla del déficit**

No cabe, pues, déficit estructural salvo que se dé esta última situación, teniendo en cuenta que este concepto se define como "déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales", es decir, su cuantificación no puede tener en cuenta las situaciones que se incluyen en el porcentaje de déficit estructural permitido como máximo (artículo 11.2 de la LO 2/2012): los ingresos y los gastos deben estar equilibrados salvo cuando se den las circunstancias vinculadas a las reformas estructurales a las que he hecho referencia, y que serían una medida temporal cuya cuantía no se tendría en cuenta a los efectos de constatar la situación de equilibrio o superávit estructural que exige el concepto de estabilidad. Es decir, se entendería constitucional

---

12. La norma legal delimita la posibilidad de déficit por referencia con reformas estructurales con efectos presupuestarios de largo plazo, con lo que se está concretando doblemente el concepto al vincularlo a reformas estructurales y a la necesidad de largo plazo respecto de sus efectos presupuestarios. Es decir, no con cualquier tipo de reforma que sea estructural, sino sólo con aquellas que deban cubrirse en periodos presupuestarios sucesivos. Hucha Celador, F., en "La reforma del artículo 135 de la Constitución: estabilidad presupuestaria y deuda pública", ob. cit., p. 30, se pronuncia sobre lo que deba entenderse por déficit estructural. Establece expresamente el precepto, artículo 11 número 2, que: "Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado al ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales..." También se pronuncia sobre el concepto de déficit López Díaz, A., "La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España", *REDF*, nº 157, pgs. 49-51.

ese déficit estructural por estar dentro de lo previsto en el artículo 135.2 CE.<sup>13</sup>

Además, seguiría siendo una situación de esta última naturaleza la prevista en el artículo 135.4 CE al establecer que "Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados", precepto que se desarrolla en el artículo 11.3 de la LO 2/2012 en los siguientes términos: "Excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, *recesión económica grave* o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.

"A los efectos anteriores la recesión económica grave se define de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea. En cualquier caso será necesario que se dé una tasa de crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional. [...]"

Esta larga transcripción sirve para poner de manifiesto cómo en este punto este último precepto regula aspectos que difieren en parte del mandato constitucional, que aunque se remite a ella para su desarrollo establece normas que no lo admiten: me estoy refiriendo al término "grave" que se añade al de "recesión económica", y sobre todo a la necesidad de que se dé una tasa negativa de crecimiento. Posiblemente no sea esa la mejor manera de conseguir que no se ponga en peligro la sostenibilidad fiscal, límite añadido también en esta ley y que no tiene, según mi criterio, cobertura constitucional, de manera que ese precepto legal endurece las condiciones para conseguir la estabilidad y, en consecuencia, facilita la aplicación de las medidas correctoras. Todo esto por no hacer referencia a la situación en que

13. Puede verse Bellod Redondo, F., "Techo de gasto y estabilidad presupuestaria", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 65, p. 97 y ss., y Hucha Celador, F., "La reforma constitucional de la deuda pública", *REDF*, nº 153, p. 14 y ss.

deja a los ciudadanos y a los contribuyentes, que deben pechar con esas medidas que seguramente no les benefician exclusivamente.<sup>14</sup>

El artículo 135 CE prevé situación de equilibrio para los entes locales y permite a Estado y Comunidades Autónomas un cierto nivel de déficit continuado de acuerdo con las normas de la Unión Europea, y además un incremento de ese déficit en determinados supuestos de urgencia que se concretan en la LO 2/2012. Pero esta ley no puede ir más allá de lo que el precepto constitucional establece, limitando unas posibilidades que pueden mermar el ejercicio de competencias incluidas dentro del concepto de autonomía financiera.<sup>15</sup> En este punto me refiero ya a las Comunidades Autónomas. Parece evidente que cuanto más estrecho sea el margen de lo que se considera estabilidad tanto menos puede decidirse sobre el sistema de ingresos y gastos y, por lo tanto, la autonomía financiera, siempre limitada, queda más restringida y, en consecuencia, las opciones políticas quedan también mermadas. Por eso ha llegado a hablarse de centralización encubierta bajo una ley de desarrollo de un precepto constitucional en principio dedicado a establecer una norma sobre el gasto público, o mejor, sobre la cuantía posible de gasto público vinculada a la regla de estabilidad y déficit controlado pero no a una idea de ausencia de este último, que es lo que según mi criterio se establece en el artículo 11 de la LO 2/2012.<sup>16</sup>

Hay que poner de manifiesto que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas estaba, de acuerdo con la Constitución, más limitada respecto de los ingresos, particularmente los tributarios, que del gasto, sobre el que ni siquiera se manifestaba expresamente, siendo únicamente de aplicación el artículo 31 en su conjunto como a cualquier otro ente público. Y si en este precepto late, según he expresado, una cierta idea de equilibrio entre sistema tributario y gasto, no cabe la menor duda de que el propio artículo 31.3, y por supuesto el 135, permiten la utilización de otros ingresos con los que hacer frente a

---

14. Me refiero a las reformas temporales y a las extraordinarias que benefician a los contribuyentes futuros que no contribuirán a su cobertura. Véase Hucha Celador, F., "La reforma constitucional de la deuda pública", ob. cit., pgs. 15-16.

15. Puede consultarse, con una perspectiva económica, el trabajo de Esteller, A.; Solé, A., "Estabilidad presupuestaria y financiación autonómica", *Hacienda Pública Española*, Monografía 2004, p. 173 y ss.

16. En este sentido, Escribano López, F., "La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", ob. cit., pgs. 11-12; Hucha Celador, F., "La reforma del artículo 135 de la Constitución: estabilidad presupuestaria y deuda pública", ob. cit., p. 21 y ss.

un sistema de gastos que explicita la cobertura de necesidades públicas determinadas de acuerdo con las competencias que tienen atribuidas las Comunidades Autónomas, cuyo ejercicio corresponde decidir al órgano legislativo de acuerdo con las opciones políticas que representa.

En la medida en que se restringe el uso de las fuentes de financiación se está imponiendo un límite al gasto y, en consecuencia, a las decisiones sobre las necesidades colectivas que deben garantizarse. Es cierto que la autonomía implica ciertas limitaciones y que la CE las establece en materia financiera; es cierto que la CE establece así mismo una cierta simetría entre ingreso y gasto, pero lo hace dentro de unos parámetros que permiten seguir hablando de autonomía financiera, que está expresamente reconocida en el artículo 156 CE, que también tiene valor jurídico a la hora de enjuiciar otros preceptos constitucionales aplicables. Pero sobre todo tiene que tenerse presente a la hora de enjuiciar normas legales que impliquen regulaciones de la misma, porque no cabe anularla salvo que la propia Constitución lo establezca, y no parece, según mi criterio, que el artículo 135 lo haga, sin perjuicio de que haya impuesto límites al gasto a realizar por las Comunidades Autónomas, que sólo muy indirectamente, a través de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA), en relación con la deuda pública y el régimen de autorizaciones, preveía, es decir, como consecuencia del artículo 157.3 CE.<sup>17</sup>

Además, las Comunidades Autónomas no pueden intervenir en la decisión sobre las circunstancias excepcionales que permiten un mayor déficit y un mayor volumen de deuda pública, tal y como dispone el número cuatro del artículo 135 CE: seguramente esta limitación se vincula a la necesidad de que sea una ley orgánica la que fije el límite de déficit, y por lo tanto pudiera entenderse la necesidad de intervención del Congreso de los Diputados en este sentido.<sup>18</sup> Al ser situaciones más o menos imprevistas no cabe esperar ley orgánica que lo prevea, pero al menos sí la intervención de esa cámara sobre la existencia precisa de

17. Con carácter general, sobre la autonomía financiera de las CCAA y las potestades del Estado para limitarla puede consultarse cualquiera de las obras que se citan en este trabajo. Desde una perspectiva económica, Esteller, A.; Solé, A., "Estabilidad presupuestaria y financiación autonómica", *Hacienda Pública Española*, ob. cit., p. 173 y ss.; también su perspectiva constitucional, Aguiar de Luque, L.; Rosado Iglesias, G., "La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías", ob. cit., p. 9 y ss., en el que realizan un análisis cuando no se había modificado el artículo 135 CE ni existían pronunciamientos directos del TC al respecto.

18. El procedimiento podría ser el previsto en los artículos 196 y 197 del Reglamento del Congreso.

esas situaciones. Esta sería la explicación más clara si se atiende a ese precepto: seguramente también estaría justificada constitucionalmente si se atendiera a las competencias atribuidas al Estado en materia económica, y que están recogidas en las STC con las que se abría este trabajo. Por lo tanto no intervienen los parlamentos autonómicos, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas lo puedan hacer a través de los órganos de coordinación respecto del Estado.<sup>19</sup>

## **2.b La regla de gasto**

Pero no sólo se establece la estabilidad por concreción del déficit permitido, sino que también se dispone una norma sobre el gasto, de manera particular. El déficit limitado tiene consecuencias directas sobre el gasto, más concretamente, sobre el volumen del gasto, sobre su cuantía. Pues bien, la LO 2/2012 regula, bajo ese título, "Regla de gasto", un aspecto concreto de este último: su crecimiento.

El artículo 12 reza: "1. La variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.

"No obstante, cuando exista un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, el crecimiento del gasto público computable se ajustará a la senda establecida en los respectivos planes económico-financieros y de reequilibrio previstos en los artículos 21 y 22 de esta Ley [...]."

Es decir, se establece que el aumento del gasto debe ser como máximo el que resulte de aplicar la tasa de crecimiento del PIB de medio plazo, siendo el gobierno el encargado de concretarla de acuerdo con la normativa europea según dispone el número tres del precepto transcrito. Pero lo trascendental de la norma es que el gasto que puede variar limitativamente, es decir aumentar, no incluye todos los correspondientes al total de los capítulos del presupuesto de gastos (capítulos uno a nueve) sino sólo los que se encuadran en los capítulos no financieros (capítulos uno a siete), excluyendo de estos últimos los correspondientes a los denominados gastos no discrecionales, es

---

19. Así se expresan Hucha Celador, F., "La reforma del artículo 135 de la Constitución: estabilidad presupuestaria y deuda pública", ob. cit., p. 41 y ss., y López Díaz, A., "La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España", ob. cit., p. 57.

decir, los intereses de la deuda, las prestaciones por desempleo, las transferencias que sean consecuencia de la aplicación de los sistemas de financiación de los entes públicos y el gasto impuesto por la Unión Europea o por otras administraciones públicas como consecuencia de la obtención de fondos finalistas, en la parte que se corresponde con estos últimos.<sup>20</sup>

En definitiva, el límite establecido como consecuencia de esta regla de gasto, respecto de las CCAA, se concreta por aplicación de la tasa a la que me he referido, es decir al porcentaje de crecimiento del PIB, aplicado al gasto discrecional, en el que debe incluirse tanto el gasto por inversiones como el gasto corriente y determinados gastos realizados por la Seguridad Social (lo relacionado con la Seguridad Social no tiene trascendencia respecto de las Comunidades Autónomas). Lo que se limita así es que el crecimiento de la economía que se expresa a través del producto interior bruto (en adelante PIB) se destine al gasto corriente y al de capital, exceptuados los financieros y los del desempleo, porque el resto de los mencionados requiere la modificación de la CE en lo que hace a los sistemas de financiación y a los procedentes de la Unión Europea que se limitan a su cuantía: los demás ya lo están por aplicación de esta misma regla respecto de la Administración pública que lo concede, siendo también limitado en la cuantía excluida. Por no mencionar el correspondiente al desempleo, que no es discrecional.

La regla de gasto supone la eliminación, siquiera sea parcial, de cobertura de las necesidades públicas que, de acuerdo con decisiones políticas, sean preferidas en un momento concreto: limitación pues respecto del gasto, elemento fundamental de la autonomía financiera, que además se refuerza al establecerse en este mismo precepto, en el número cinco, que "Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública". Esta norma seguramente es coherente con la regla de gasto, pero, sentado que se cumplan todas las normas sobre estabilidad, equilibrio o superávit y variación del gasto, supone una limitación añadida que no se desprende del artículo 135 de la CE, que nada dispone sobre esa misma regla de gasto, aunque pueda derivarse del concepto de estabilidad, pero que no se pronuncia sobre la aplicación del posible exceso de ingresos a un gasto concreto cual es la amortización de deu-

20. Sobre este tema, con perspectiva económica, véase Bellod Redondo, J. F., "Techo de gasto y estabilidad presupuestaria", ob. cit., p. 97 y ss.

da o la menor solicitud de deuda, siempre, claro está, que se cumpla el objetivo de déficit, este sí regulado en el precepto constitucional.

La norma se completa con la ubicada sistemáticamente en el capítulo sexto, dedicado al presupuesto –artículos 29 a 32–, que obliga a utilizar el superávit que se presente en su liquidación a “reducir el endeudamiento neto”,<sup>21</sup> es decir, a amortizar deuda, complementado así el mandato sobre destino de los ingresos, sea cual sea su origen, que ha de aplicarse a la solicitud de deuda. Cumplido el mandato sobre estabilidad, se impone la sostenibilidad, pero no en los términos regulados en el artículo 135 CE ni en los regulados como desarrollo de esa regla en la LO 2/2012, artículo 13, sino ordenando las decisiones de gasto que son reflejo de la autonomía financiera reconocida en el artículo 156 CE, que no puede ser limitada más allá de lo dispuesto por esta Constitución. Se puede desarrollar lo previsto en la norma constitucional, se debe si así lo establece esta última, pero no se puede ir más allá de lo que en ella se disponga. Así lo ha reconocido el propio Tribunal Constitucional en su doctrina, que, por ejemplo, está recogida en las sentencias citadas en la introducción de este trabajo.

Por lo demás, los preceptos contenidos en el número cuatro del artículo que estoy analizando son coherentes con la regla de gasto regulado como objeto principal de consecución de la estabilidad presupuestaria establecida en el artículo 135 de la CE. En efecto, dispone este número cuatro que: “Cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla de en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación podrá aumentar en la cuantía equivalente.

“Cuando se aprueben cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se produzcan las disminuciones de recaudación deberá disminuirse en la cuantía equivalente.” Se trata de modificaciones tributarias que deben producir aumentos o disminuciones respecto de los ingresos recaudados, es decir, no se trata de subir o bajar los tributos sino de que efectivamente se recaude más o menos como consecuencia de la modificación normativa del sis-

21. Establece el artículo 32 de la LO 2/2012 que: “En el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, este se destinará, en el caso del Estado, Comunidades Autónomas, y Corporaciones Locales, a reducir el endeudamiento neto [...]”. Sobre esta importante cuestión puede consultarse Moreno Serrano, B., “Destino del superávit presupuestario: interpretación del artículo 32 de la LOEP”, ob. cit., p. 155 y ss.



tema tributario: obsérvese que para que los aumentos tengan eficacia respecto de la variación del gasto permitido, la regla de gasto, han de ser permanentes, mientras que si se trata de disminuciones estas se tienen en cuenta año por año, limitación al fin de la posibilidad de aumento de gasto que incide en lo expresado anteriormente.

Vinculado con el contenido de este precepto, artículo 12 de la LO 2/2012, hay que tratar el mandato del artículo 30, que con el título "Límite de gasto no financiero" dispone en el número uno que: "1. El Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán, en sus respectivos ámbitos, un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos.

"El límite de gasto no financiero excluirá las transferencias vinculadas a los sistemas de financiación de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales." Está incluyendo un mandato al órgano legislativo de la comunidad autónoma, que es quien tiene asignada la competencia para aprobar el volumen de gasto público consignado en el proyecto de ley de presupuestos correspondiente. Propuesto por el gobierno autonómico, el Parlamento aprueba el volumen de gasto, la cuantía del gasto que debe incluirse en la ley a la que he hecho referencia. Respecto de cómo se cuantifica, es coherente con el contenido del artículo 12 de la LO 2/2012, pero no está claro que se pueda limitar al Parlamento, no porque la CE no pueda hacerlo a través de sus normas en cuestiones concretas a través de principios o reglas precisas ahí está el propio artículo 135 y más claramente el 134, aunque en este último caso haya sido discutida su aplicación a las Comunidades Autónomas, sino porque habría que dilucidar si la regla de gasto es constitucional y vincula no sólo al gobierno sino también al legislativo en el ejercicio de aprobación de la correspondiente ley de presupuestos.<sup>22</sup>

## **2.c. El fondo de contingencia**

En el mismo sentido de limitación dirigido al autor del proyecto de ley de presupuestos, el gobierno, se regula en el artículo 31 de la Ley

22. Véase García Novoa, C., "Fundamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria", ob. cit., pgs. 149-150.



Orgánica que: "El Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales [...] incluirán en sus Presupuestos una dotación diferenciada de créditos presupuestarios que se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio.

La cuantía y las condiciones de aplicación de dicha dotación será determinada por cada Administración Pública en el ámbito de sus respectivas competencias." Estamos, otra vez, ante un mandato que se dirige al órgano que ha de aprobar los presupuestos, que no es otro que el órgano legislativo, que, como se sabe, no está vinculado por lo consignado en el proyecto de ley.<sup>23</sup> Es una orden al autor de este último, que necesariamente debe preverlo, pero lo que se apruebe o no como consecuencia del debate en el órgano legislativo sólo está limitado por el mandato constitucional. Puede así rechazar lo que de acuerdo con esta Ley Orgánica debe aparecer consignado en el proyecto de ley de presupuestos en la medida en que este fondo no está previsto en la CE, y por lo tanto hay obligación respecto del autor del proyecto de ley de presupuestos, pero no queda claro que lo sea, también, para quien debe aprobarlo.

Está clara su finalidad: prevenir déficits y en consecuencia limitar la deuda, pero ¿cómo se consigue sin una vinculación del legislador, único competente para aprobar la ley correspondiente? En sede de ejecución presupuestaria. Teniendo en cuenta las medidas de control, que pueden llegar a sustituir la voluntad de la comunidad autónoma, se impone indirectamente al legislativo un determinado orden de actuación que puede incluso plantear no sólo una dura limitación de la autonomía financiera en relación con el gasto, sino de la autonomía política, cuya máxima expresión es la ley.

Cuestión sobre el contenido concreto del fondo: es un crédito presupuestario afectado al pago de necesidades no previstas en el momento de su aprobación siempre que no sean discrecionales, claro son imprevistas, pero si el crédito se incluye, ¿tiene relación con la posible superación del déficit contemplado en el artículo 11 de la Ley Orgánica? Es decir, ¿se trata de esos gastos extraordinarios e imprevistos o más bien se refiere este artículo 31 a gastos no discrecionales que puedan ser consecuencia de leyes, aprobadas una vez en vigor la

---

23. Sobre la función de este fondo, puede verse Lasarte Álvarez, J.; Adame Martínez, F., "La política de limitación del gasto público en España. Consideraciones sobre las Leyes de Estabilidad Presupuestaria", *Cuadernos de Derecho Público*, nº 14, p. 25-26.

ley de presupuestos, que supongan una obligación para la comunidad autónoma? Hay que observar que no se trata de gastos discrecionales; por lo tanto, están fuera todos los financieros y los que sean consecuencia de sistemas de financiación de los entes públicos, tal y como está descrito respecto de la regla de gasto. Lo que quiero poner de manifiesto es que la cuantía de este fondo, crédito presupuestario, está incluida en el déficit inicial del artículo 11, y por lo tanto no puede considerarse destinado a la cobertura de las necesidades extraordinarias previstas en ese mismo precepto, y que son modificativas del concepto de déficit admitido como estabilidad. Esta idea se corrobora por la necesidad de intervención del Congreso en la apreciación del carácter extraordinario e imprevisible de los gastos.

En cualquier caso, la traslación al ámbito del presupuesto de las medidas de estabilidad supone, según mi criterio, una limitación del poder de gasto no sólo respecto del gobierno autonómico, sino que además lo pretende respecto de los parlamentos autonómicos, aunque sea de manera indirecta.

### **III. El principio de sostenibilidad financiera**

#### **1. Primera aproximación**

Como ya he dicho, no existe en la CE ningún precepto que aluda a la sostenibilidad financiera; sólo se refiere a la sostenibilidad económica en el propio artículo 135, número cuatro. Es evidente que lo financiero, es decir, el conjunto de ingresos públicos y su gasto, incide en la estabilidad económica en la medida en que su uso instrumenta la política económica de cualquier sujeto y, en particular, la de los entes públicos. Posiblemente este sea el motivo por el que no se aluda a él de forma expresa y se derive a la ley que desarrolla el de estabilidad presupuestaria su concreción.

Esto se refleja en la LO 2/2012, al disponer en el artículo 4 que: "1. Las actuaciones de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley estarán sujetas al principio de sostenibilidad financiera.

"2. Se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en esta Ley y en la normativa europea." Este precepto, como se observa, define, además de establecer el principio, qué es la sostenibilidad financiera,

concepto que lógicamente está ligado al de déficit y sobre todo al de deuda pública.

Es decir, es una regla que completa y concreta la de estabilidad, reafirmando que esta última ha de mantenerse, ha de sostenerse, sentando que, una vez concretado el déficit estructural permitido o la situación de equilibrio o superávit (no puede olvidarse que la estabilidad se concreta en estas últimas situaciones como tendencia, sin perjuicio de un determinado porcentaje de déficit), estos límites no podrán alterarse, y en consecuencia el gasto previsible debe adaptarse a ese límite de déficit y al límite de deuda pública posible. Todo esto se traduce en que esta regla de la sostenibilidad incide en el gasto público, es decir, supone un límite al crecimiento del gasto público en la medida en que, estables los ingresos ordinarios, los tributos, el gasto sólo puede crecer dentro de los límites de la estabilidad, y por lo tanto no se podrá usar la deuda como fuente de financiación.<sup>24</sup> No se trata de limitar el ingreso crediticio: se trata de limitar el gasto, y para ello se limita también el ingreso procedente de la deuda, convirtiéndose este último en una fuente de financiación excepcional y no en un recurso constitutivo de la hacienda pública, que era la concepción que tradicionalmente se mantenía sobre su existencia. Seguramente está en la base de esta idea la ubicación sistemática que la CE atribuye a la deuda pública, después del artículo 134, que regula los presupuestos, y no en un precepto seguido a aquél que regula el poder tributario. Esta idea también puede mantenerse si se observa el ya transcrito artículo 31, 1 y 2 de la CE, que regula el deber de contribuir y su vinculación directa con el gasto público.

## **2. Articulación material de la sostenibilidad**

Pues bien, en este orden de consideraciones, la forma de conseguir el mandato del artículo 4 transcrito se traduce en limitar directamente el volumen, la cuantía de la deuda pública que se puede emitir por parte de las administraciones públicas. Está expresada en un porcentaje del PIB para el conjunto de todas esas administraciones, estando también incluido el reparto que ha de realizarse entre los entes públicos con competencias para organizarla. Este es el caso de las CCAA:

---

24. García Novoa, C., "Fundamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria", ob. cit., p. 149. También Pérez de Ayala y López de Ayala, J. L., "Hacia una futura legislación de estabilidad presupuestaria", ob. cit., pgs. 73-74.

está comprendida entre sus posibles ingresos en el artículo 157 de la CE. De manera que por lo que respecta a estas últimas lo que se está haciendo en la LO 2/2012 es concretar, de acuerdo con el número tres de ese precepto constitucional, el régimen de la deuda, pero no en sus aspectos sustantivos sino en su cuantía máxima, es decir, en el ingreso máximo que se puede obtener con su uso y con la única finalidad de limitar el gasto. De aquí que no se haya incluido en la LOFCA: no es una norma sobre ingresos sino sobre gasto y, en particular, sobre su cuantía, limitándola a través del concepto de déficit estructural permitido y de deuda pública posible en su cuantía. Sólo así pueden conseguirse la estabilidad y la sostenibilidad perseguidas.

De aquí que también se regule en el precepto que sistemáticamente se vincula al presupuesto, que incluye la totalidad de ingresos y gastos de los entes públicos, y no al artículo 31.2 único de la CE, que regula el gasto público en sus aspectos sustantivos y el sistema tributario como forma de su financiación. Lo que se persigue es que el gasto público no sea superior al ingreso procedente de ese sistema tributario, que, de acuerdo con la configuración constitucional del deber de contribuir, no sólo no puede ser limitado respecto de sus ingresos, porque para eso está ese sistema, sino que lo que se pretende es limitar el gasto al ingreso tributario: como respecto de este último no puede hacerse constitucionalmente se concreta la fuente de financiación, que no está pensada para contribuir sino para completar la cobertura de necesidades generales. Esta fuente supone un gasto futuro, y por eso se limita su cuantía: olvidándose que la cobertura del gasto debe garantizar una cierta equidad en su distribución, equidad que exige, según mi criterio, trasladar su coste a generaciones distintas de aquellas que lo están sufragando en su totalidad y equidad que exige, también, la propia CE, sobre todo si se tienen en cuenta preceptos como su artículo 40.<sup>25</sup>

En todo caso, esta limitación del gasto, y en consecuencia de la deuda pública, está expresamente recogida en el artículo 135.3, párrafo tercero, de la CE, que dispone: "El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea", siendo la LO 2/2012 la que lo concreta, tal y como se deduce también

25. En este sentido, Hucha Celador, F., "La reforma constitucional de la deuda pública", ob. cit., pgs. 15-16.

del mandato del número cinco de esta Ley, al establecer que es la Ley Orgánica prevista en el artículo 135 la que regulará: "a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas [...]", y eso es lo que hace el artículo 13.1 de la Ley Orgánica, estableciendo así mismo que el máximo que le corresponde a las CCAA es el trece por ciento referido al producto interior bruto de cada una de ellas: es decir, ese porcentaje es el que corresponde globalmente a las CCAA respecto del PIB estatal, pero en su distribución interna se aplica como límite respecto del producto interior bruto de la comunidad autónoma en particular.<sup>26</sup>

Esta es la norma fundamental en cuanto al volumen de deuda. Puede observarse que la CE no impone nada respecto del PIB interior de cada comunidad autónoma, sino que el referente es el correspondiente al Estado, y tampoco lo hace el número cinco del artículo 135, que establece el tipo de norma (ley orgánica) que recogerá la distribución de la deuda pública permitida. Según establece ese mismo artículo, número cuatro, sólo se alude al PIB del Estado, y si esto es así, ¿qué norma constitucional habilita para establecer que la distribución interna entre CCAA debe hacerse en función de su producto interior bruto? No parece que puedan traerse a colación, como se hizo para justificar la aprobación de la LO 5/2001, otros preceptos constitucionales, porque ahora hay uno que regula expresamente la cuestión y no incluye ningún límite distinto de los que se desprenden de la literalidad de la norma, que no admite interpretaciones distintas de la declarativa del sentido propio de los términos que emplea: "producto interior bruto del Estado", de un lado, y, de otro, "distribución de los límites del déficit y la deuda entre las Administraciones Públicas".

Además, el artículo 13 regula alguna limitación adicional que según mi criterio plantea dudas sobre su admisibilidad constitucional. En particular, se trata de la norma contenida en el número dos de ese artículo, que reza: "2. La Administración Pública que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto." Este precepto está estableciendo un tope que no está en la CE, al menos de forma expresa, aunque pueda deducirse del artículo 135.4 en la medida en que concreta su cuantía, y parece lógico pensar que si se supera no pueda acudir a esa fuente para financiar gasto público: si lo que se pretende es reducir el gasto público limitando la

26. Sobre la fijación de un límite máximo para la deuda pública, puede verse López Díaz, A., "La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España", *ob. cit.*, p. 58, que utiliza esos términos como epígrafe a través del que estudia el artículo 135.3 CE.

cuantía de este particular tipo de ingreso que no olvidemos supone un coste, es decir, supone un ingreso pero también un gasto, no parece contradictoria con la CE la prohibición contenida en el número dos al que me estoy refiriendo.

Ahora bien, una cosa es que no se pueda superar el volumen de deuda permitido en la LO 2/2012 y otra muy distinta que no se puedan realizar operaciones de deuda, es decir, que no se puedan ejercer las potestades jurídicas respecto de un recurso financiero que forma parte de los de titularidad autonómica, de acuerdo con el artículo 157 CE. Es evidente que con este mandato, que no está en el artículo 135 CE ni se deduce de ningún otro de la Constitución, se está limitando el alcance del artículo 156.1, es decir, la autonomía financiera. Es cierto que el artículo 14 de la LOFCA prevé un sistema de autorizaciones para utilizar esta fuente de financiación, pero este precepto hay que aplicarlo de acuerdo con su mandato, sin ir más allá de lo que esa norma prevé. Por lo demás hay que tener en cuenta que la LO 2/2012 contiene un conjunto de normas que ordenan un sistema de controles y sanciones que, según mi criterio, son los que deben aplicarse cuando se den los presupuestos legales a los que se vinculan (art. 135.5 c). Pero no se puede ir más allá incorporando una norma expresa acerca del uso constitucional de una fuente de financiación de acuerdo con ese sistema constitucional.

Ningún problema respecto del artículo 13.3, que establece: "Los límites de deuda pública sólo podrán superarse por las circunstancias y en los términos previstos en el artículo 11.3 de esta Ley.

"En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita alcanzar el límite de deuda teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento." Ya están analizadas esas situaciones a las que ahora me remito, advirtiéndole que se trata de la cuantía de la deuda y no del déficit. En consecuencia, pueden darse conjuntamente pero se aplican separadamente. Recordar que es el artículo 135.4 CE el que establece expresamente los términos en que puede modificarse el límite de deuda pública, siendo el número cinco de ese mismo artículo el que impone el plan de reequilibrio, al disponer que la Ley Orgánica regulará: "a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse." Sobre esta cuestión volveré más adelante.

Por último, respecto de esta regla de la sostenibilidad, hay que hacer mención del artículo 14 de la Ley Orgánica a la que me estoy

refiriendo, porque tiene como objeto la deuda pública, no porque se relacione con la estabilidad y sostenibilidad en sentido estricto. Se trata de la reproducción del artículo 135.3 CE, que prevé la inclusión automática en la ley de presupuestos de los créditos para hacer frente a los gastos derivados del servicio de la deuda: es lo que se denomina crédito consolidado, que, lógicamente, exime de su consignación expresa porque lo están por mandato constitucional, y sobre los que no cabe discusión siempre que se adapte a la ley de emisión. La mención a esta última ley sí que es una novedad, porque es difícil que sea una ley la que establezca las condiciones de la emisión: es cierto que se ha reforzado, desde la perspectiva del principio de legalidad, una materia sobre la que la doctrina se había pronunciado advirtiendo de su posible deslegalización en la medida en que podía ser hasta una orden ministerial la que concretara las características de la emisión, pero otra distinta es incluir en una ley todos los elementos de la concertación de la deuda. Seguramente la reserva de ley, como ocurre en el ámbito de los tributos, es relativa, y en consecuencia ese término "ley de emisión" se entienda con el contenido propio de una reserva relativa en un ámbito en el que hay dos voluntades a tener en cuenta.

La novedad no es tanto respecto de lo escrito anteriormente sino respecto de la preferencia en el pago de ese crédito presupuestario, y no por ella misma sino por su ubicación: es una regla constitucional que regula un aspecto puramente procedimental, pero de un procedimiento administrativo de gasto público que abarca varias fases que terminan con el pago de la obligación al acreedor correspondiente.<sup>27</sup> En este sentido, aunque pueda parecer excesiva su inclusión en el texto constitucional, no creo que pueda tacharse ni siquiera de inoportuna, por impropia o ajena a la materia constitucional: de nada serviría el reforzamiento de la inclusión automática de los créditos para hacer frente al servicio de la deuda si, al mismo tiempo, no se ordena la consecuencia de esa inclusión. No se incluye para que el cumplimiento de la obligación se demore por circunstancias procedimentales, más bien al contrario, se refuerza el mandato de la consideración de crédito consolidado: se incluye el crédito, y se hace para que se cumpla la obligación de acuerdo con esa naturaleza absolutamente prioritaria,

27. Sobre esta cuestión puede consultarse el análisis que realizan Hucha Celador, F., "La reforma del artículo 135 de la Constitución: estabilidad presupuestaria y deuda pública", ob. cit., pgs. 44-45; Mochón López, L., "La reforma del artículo 135 de la Constitución Española y la subordinación de la deuda pública a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", ob. cit., pgs. 127-128.



que quedaría desvirtuada si el pago se dejara en manos de una decisión administrativa.<sup>28</sup>

## **IV. El procedimiento para fijar la cuantía del déficit y el límite de deuda**

### **1. Introducción**

Es el artículo 15 de la LO 2/2012 el que se ocupa de esta cuestión fundamental, que desarrolla el mandato del artículo 135.5 CE al disponer que: "5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso regulará: a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas [...] b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural [...] c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria."

A poco que se observe, no parece dudoso concluir que es este un precepto fundamental, porque atribuye competencias relacionadas, de un lado, con el establecimiento de las cuantías referidas al volumen de gasto y de ingreso crediticio de las CCAA, y de otro, porque regula su participación en el ejercicio de la competencia. Lo primero que hay que poner de manifiesto es que la competencia no se atribuye a las CCAA ni conjunta ni individualmente: podría haber sido una opción fijando la participación del Estado como órgano supervisor.

Al contrario: la participación de esas CCAA se hace a través del órgano que según la LOFCA tiene atribuidas las funciones de coordinación con el Estado en materia financiera. Es cierto que lo es y que esta última ley orgánica está prevista expresamente en el artículo 157.3 CE. No cabe, pues, oponer ninguna duda de constitucionalidad sobre su designación como órgano de coordinación en el que están representadas las CCAA amén del Estado (además así ha sido ratificado por el TC en la primera sentencia citada en la introducción de este trabajo).

28. Seguramente esta materia tiene que ver con la posibilidad de modificaciones de crédito. Parece una norma que también podría tener relación con la prohibición de las modificaciones de esos créditos.



No obstante, esa ley orgánica está pensada respecto de la actividad financiera regulada en ese precepto, que incluye exclusivamente lo relativo a los recursos constitutivos de su hacienda, y aunque prevé la creación de órganos de coordinación financiera, de acuerdo también con el artículo 156.1 CE, podría haberse previsto una forma específica de coordinación, sobre todo si se tiene en cuenta que esta LO 2/2012 tiene como finalidad la regulación del gasto público y en particular su cuantía, precisamente para limitarla. Quizás el legislador podría haber arbitrado mecanismos concretos de coordinación y participación específicos, puesto que la materia también lo es, afectando a un elemento concreto que es diferente en cada comunidad autónoma en función de variables como las competencias asumidas, su potencial económico, etc., que podrían requerir un tratamiento distinto en cada una de ellas. Precisamente, la atribución al Estado de la competencia para fijarlos con participación de las CCAA hubiera permitido ese control y coordinación necesarios en esta materia.

No ha sido así, y seguramente por ese motivo asistimos y asistiremos a representaciones que cuando menos pueden generar una cierta perplejidad ante la inoperancia de esa coordinación conjunta a través de un órgano que representa a todas las CCAA. Volveré sobre este tema al analizar la forma de intervención del CPFF.<sup>29</sup>

## **2. El procedimiento de aprobación de los límites de déficit y deuda pública correspondientes a las Comunidades Autónomas**

En el número uno del artículo 15 de la LO 2/2012 se dispone: "En el primer semestre de cada año, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas [...] fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria, [...] y el objetivo de deuda pública [...] Dichos objetivos estarán expresados en términos porcentuales del Producto Interior Público nacional nominal [...]". Aquí está contenido el grueso de la distribución de competencias, que lógicamente, como ese mismo artículo 15 prevé, deberá realizarse teniendo en cuenta las delimita-

---

29. Sobre la articulación del principio de coordinación, Soler Roch, M<sup>a</sup> T., "Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones Públicas", *Presupuesto y Gasto Público*, n<sup>o</sup> 27, p.73 y ss.

ciones hechas en los preceptos correspondientes al déficit-estabilidad (artículos 11y 12 de la LO) y a la deuda pública-sostenibilidad (artículo 13 de la LO. Hay que recordar que el artículo 14 no tiene nada que ver con la sostenibilidad: es un mandato sobre créditos presupuestarios y procedimiento de gasto).

Pues bien, la competencia está exclusivamente atribuida al Estado, que a través de un acuerdo del Consejo de Ministros aprueba los porcentajes de déficit y deuda correspondientes a las administraciones públicas, incluida la autonómica, por lo que aquí interesa, sin que esta última pueda intervenir en la decisión ni unilateralmente ni a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que se limita a informar y por lo tanto a ser oído. Su informe es preceptivo pero su opinión no es vinculante, de manera que la coordinación, en mi opinión, brilla por su ausencia: no hay discusión alguna acerca de unas cuestiones fundamentales que afectan a decisiones de ingreso y gasto, sobre las que alguna competencia constitucional tienen las CCAA ex artículo 156 atribuyéndoles autonomía financiera. Aunque deba ejercerse en coordinación con las competencias estatales, no puede ser eliminada, y menos utilizando una norma procedimental.

Es cierto que el Estado tiene competencias constitucionales claras sobre esta materia (no sólo el artículo 135, también el 149, tal y como ha declarado el TC), pero precisamente por ese motivo hay que fijar los límites del ejercicio conjunto: de aquí la necesaria coordinación prevista por la propia CE en el artículo 156, ubicación que también pone de manifiesto una cierta prioridad del Estado, pero en ningún caso puede dejarse a las CCAA en una situación de "clara dependencia de la Administración Central en la fijación de esos objetivos".<sup>30</sup>

En estos casos el Consejo no es órgano de coordinación: se le notifica a efectos de que informe, y el Gobierno decide trasladando su decisión a las Cortes Generales, que aprueban los objetivos, es decir, los límites, quedando vinculados los gobiernos autonómicos por esta aprobación respecto de la elaboración de sus propios presupuestos. En efecto, así está expresamente previsto en el artículo 15, números 6 y 7, al disponer que: "6. El acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se remitirá a las Cortes Generales [...] 7. Aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las

30. Escribano López, F., "La autonomía de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", ob. cit., p. 20: se refiere el autor a los objetivos de estabilidad.

Cortes Generales, la elaboración de los proyectos de Presupuesto de las Administraciones públicas habrán de acomodarse a dichos objetivos.” No estoy refiriéndome a la intervención del Congreso y del Senado, que me parece absolutamente necesaria, en cualquier caso, en los términos en que está prevista: al menos hay un órgano que analiza esos objetivos siendo vinculante lo que determine, en definitiva se trata de las Cortes Generales. Me estoy refiriendo a la fase anterior, a la fase de propuesta, que es cuando tiene sentido la intervención de los órganos de coordinación, en particular del CPFF.<sup>31</sup>

Es evidente que el órgano legislativo tiene que intervenir en la fase de aprobación del gasto y del ingreso: esa intervención se hace a través de la aprobación de las correspondientes leyes, sean de presupuestos o no. Puede observarse, sin embargo, que en este supuesto la intervención de las Cortes Generales no es para aprobar el ingreso y el gasto sino para limitar este último y alguno de los ingresos, los que provienen de la deuda pública, y no se realiza esta función a través de una ley sino de un acto que vincula al Gobierno respecto del acuerdo sobre los objetivos de déficit y de deuda que, a su vez, vinculan a todas las administraciones públicas en la elaboración de sus respectivos proyectos de presupuestos. En consecuencia, nada impide que, respecto de las CCAA, el órgano legislativo al que corresponde aprobar esos proyectos de presupuestos pueda, en el ejercicio de sus competencias, enmendarlos en todos los aspectos constitucional o estatutariamente posibles.<sup>32</sup> ¿Qué ocurriría si se vieran afectados esos objetivos aprobados por las Cortes Generales? ¿Vinculan a los parlamentos autonómicos?

El artículo 16 de la LO 2/2012 completa este procedimiento estableciendo, también, la competencia del Estado para fijar los porcentajes concretos de déficit y deuda correspondientes a cada una de las CCAA, situación en la que tampoco es vinculante la opinión del CPFF,

---

31. Sobre la función del CPFF como órgano de coordinación en esta materia concreta se han pronunciado la mayoría de los autores a los que me he ido refiriendo en este trabajo: todos a favor de un papel más relevante en el sistema de control del cumplimiento de las reglas de estabilidad y sostenibilidad.

32. En este sentido el profesor Hucha Celador, F., en “La reforma constitucional de la deuda pública”, ob. cit., p. 16, en relación con los límites de gasto, escribe que “Por lo que el Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía, tendrá una potestad superior al propio Parlamento”. Se refiere a la tasa de crecimiento del gasto, que no puede superar la de crecimiento del PIB. Aquí no se llega a estos extremos por la intervención de las Cortes Generales, pero sí hay una falta de adecuación a la organización territorial y a la existencia de órganos legislativos distintos de las Cortes Generales.

que se limita a informar sobre la propuesta formulada obligatoriamente por el Gobierno, que según mi criterio deberá hacerse respecto de cada uno de los gobiernos autonómicos. Es decir, la propuesta no sólo debe hacerse al Consejo para que informe, sino también al Gobierno autonómico para su conocimiento, aunque no quepa ninguna intervención reglada por su parte.

Para terminar este epígrafe hay que aludir al contenido del artículo 17 de la LO 2/2012, que completa el marco sobre el seguimiento que debe ejercerse acerca del grado de cumplimiento de los objetivos aprobados. Esta fase es de ejecución de los porcentajes de déficit y de deuda pública ya aprobados, y su mención es necesaria aunque no con detalle, porque tiene trascendencia en cuanto a las medidas correctoras cuando haya desviación de los límites aprobados.

Pues bien, en este precepto se establece la potestad del ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, es decir, del Estado, para emitir informes en determinadas fechas concretadas en este artículo, y su posterior traslado al Gobierno, sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad y sostenibilidad déficit y deuda de los presupuestos aprobados y en estado de ejecución, de los ya ejecutados del año anterior y de los iniciales del año en curso de todas las administraciones públicas, que "se publicarán para general conocimiento" (cfr. artículo 17.5). De manera que es el Estado quien tiene atribuida la competencia de control en la aplicación y aprobación de las reglas a que he hecho referencia, incluida la regla de gasto regulada en el artículo 12.

Esto significa que las CCAA están obligadas a proporcionar todo tipo de información que permita llevar a cabo el control sobre los extremos anteriores. En efecto, la propia LO 2/2012 prevé los deberes de información, fruto, según rezan sus normas artículo 27, del denominado principio de transparencia. La importancia de este deber, que se corresponde con el poder atribuido al Estado, es que en su delimitación no está prevista intervención alguna de las CCAA, cuya posición se limita al necesario conocimiento que debe tener el CPFF del "grado de cumplimiento de dichos objetivos" (cfr. artículo 17.4). Es decir, el órgano de coordinación al que se le han reconocido por el TC competencias en el orden financiero por mor del artículo 156.1 CE ni siquiera tiene derecho a recabar los informes de control emitidos por el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas regulados en el artículo 17 de la Ley Orgánica, sino que es el receptor del resultado del control que se incluye en los susodichos informes.

Sólo está prevista su necesaria intervención respecto del procedimiento a seguir para proporcionar dicha información al establecer el artículo 27.4, siempre de la LO 2/2012, que: "La concreción, procedimiento y plazo de remisión de la información a suministrar por Comunidades Autónomas [...], así como la documentación que sea objeto de publicación para conocimiento general, serán objeto de desarrollo por Orden del ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas [...]". De manera que no coordina con el Estado la información y documentación necesarias para elaborar los informes de control, sino que emite un informe preceptivo pero no vinculante sobre esta materia, que una orden ministerial puede regular, concretar, de acuerdo con el artículo 28, vinculando a las CCAA. El TC ha reiterado que "no se puede dejar a las CCAA en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues, como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de ella se deriva" (SSTC 4/1981 y 6/1982 y también, por ejemplo, 76/1983, y más próxima en el tiempo y respecto de la materia, 134/2011). La coordinación resulta necesaria porque la autonomía siempre incluye limitación, pero no anulación en esa coordinación, que "supone una intensificación del control estatal sobre aspectos esenciales que adornaban hasta ahora lo que jurisprudencialmente se había considerado núcleo duro de la actividad financiera de las CCAA".<sup>33</sup> Todo esto, claro, sin perjuicio de la posibilidad de controles concretos, que no genéricos e indeterminados, "que resulte necesario ejercer para garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas del ejercicio de las potestades de coordinación" (STC 118/1996, reitera esta doctrina la 134/2011), sin olvidar que no se puede "pretender que la Administración estatal sustituya a la autonomía en materias de competencia de estas" (STC 118/1996).

Las técnicas de control están basadas en el principio de coordinación y colaboración y se vinculan al ejercicio de la autonomía financiera ex artículo 156.1 y 157.3 CE, ejercicio coordinado que admite controles específicos de titularidad estatal pero que no debe excluir la participación de las CCAA a través de los órganos de coordinación, cuando ello sea posible, para que no se anule la propia coordinación. Pero no

parece que este sea el caso: se trata de concretar una información y documentación que están exhaustivamente fijadas en el artículo 27.3 de la LO 2/2012, en cuya finalidad puede y debe intervenir la Comunidad Autónoma activamente y no mediante informe no vinculante: sería mejor que ni siquiera se le pidiera. Una Orden Ministerial se aplica a una Comunidad Autónoma con autonomía financiera y, por ende, política en una materia que debería ser coordinada sobre la base de los artículos 156.1 y 157.3 citados sin que ello significara menoscabo alguno del sistema concreto de control atribuido al Estado.<sup>34</sup>

Pero, además, la Ley no se queda aquí, sino que dispone en el mismo artículo 27 lo siguiente: "6. El incumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia derivadas de las disposiciones de esta Ley podrá llevar aparejada la imposición de las medidas previstas en el artículo 20."<sup>35</sup> Este es el régimen de aplicación de medidas encaminadas a la corrección de las situaciones que no se adecuen a las normas que especifican la estabilidad y la sostenibilidad, de las que el resto de reglas contenidas en esta Ley Orgánica traen causa y a las que me refiero seguidamente.

## **V. Sistemas de control del cumplimiento de las reglas de estabilidad y sostenibilidad**

### **1. Introducción**

Cierra la LO 2/2012 la articulación de los principios de estabilidad y sostenibilidad en el título IV bajo la rúbrica "Medidas preventivas, correctivas y coercitivas", referidas sin lugar a dudas a restablecer, de diversas formas, su cumplimiento estricto de acuerdo con la ley. Es decir, se trata

34. Esta situación ha hecho escribir a F. Escribano López que: "Asimismo, en nuestra opinión, se ha centralizado en exceso, con una intervención escasamente relevante de las CCAA, la autoría de Informes del MHAP sobre la adecuación a los objetivos de estabilidad, de deuda y a la regla de gasto en relación con las exigencias que se derivan de la instrumentación del principio de transparencia", en "La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", ob. cit., p. 27. Puede aplicarse una Orden Ministerial, eso no es dudoso, pero siempre que sea constitucionalmente posible.

35. Cierra este capítulo sobre la instrumentación de la regla de la transparencia el artículo 28, que prevé la creación de una central de información en cuya organización la Comunidad Autónoma brilla por su ausencia, sin perjuicio de que el CPFF emita informe, preceptivo y no vinculante, sobre los datos y documentos integrantes de la central de información. Nada distinto de lo analizado en el texto principal del trabajo.

del régimen jurídico a aplicar cuando se incumplan las medidas previstas que concretan la estabilidad y la sostenibilidad, distinguiéndose entre medidas preventivas, correctivas y coercitivas en función del momento y grado de incumplimiento. Todas ellas suponen, con menor o mayor incidencia, la intervención de un órgano de control diferente del que debe aplicarlas, de manera que puede afirmarse que estamos en presencia de una cierta tutela adicional a la que con carácter general se regula en la propia CE sobre la ejecución presupuestaria.

En efecto, no hay que olvidar que estas reglas de estabilidad y sostenibilidad tienen su plasmación en los presupuestos de los entes públicos afectados, y estos últimos se elaboran, se aprueban y se ejecutan. Es en todas estas fases en las que se deben plasmar las reglas concretas que articulan esos denominados principios por la LO 2/2012, porque es el presupuesto la institución jurídica que organiza la actividad financiera, de forma global, de esos entes, y es esta última actividad la que ha de ejercerse de acuerdo con ellos. Así se establece en el artículo 11.1 de esa Ley al disponer que: "1. La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de las Administraciones Públicas y demás entidades que forman el sector público se someterá al principio de estabilidad presupuestaria." No puede ser de otra manera de acuerdo no ya con esta Ley sino con la propia CE.

Pues bien, de acuerdo con este esquema general y dando por hecha la posibilidad constitucional de arbitrar controles genéricos y específicos sobre el ejercicio de la actividad financiera de las CCAA,<sup>36</sup>

36. Estas medidas de control han sido admitidas con carácter general por el TC en diversos pronunciamientos. La cuestión no está en si son legítimos desde la perspectiva constitucional sino en su alcance, en su articulación concreta, en definitiva en el uso que se dé al ejercicio de la potestad de establecerlos y contrastarlos cuando se apliquen. El TC los admite siempre que sean de estricta legalidad y no de oportunidad, pero además sólo cuando sean necesarios y proporcionales a la finalidad que persiguen. Así se pronunció tempranamente respecto de los entes locales y, posteriormente, con las propias CCAA. En este último supuesto la atribución de la potestad se hace al Estado tanto en su articulación jurídica ley orgánica de acuerdo con el artículo 135.5 CE como en su seguimiento posterior. Escribano López, F. "La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", ob. cit., recoge las sentencias más importantes que sobre esta materia ha dictado el TC, comenzando por la 4/1981 y terminando por las más recientes referidas en particular a las CCAA, SSTC 31/2010 y 134/2011. En ellas recopila el Tribunal toda su doctrina al respecto de los posibles controles a establecer, que no pueden suponer en ningún caso "una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues [...] tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía financiera" (STC 76/1983), sin olvidar que no se puede pretender que "La Administración estatal sustituya a la autonomía en materias de competencia de ésta" (STC 118/1996), pero pudiendo establecerse "una me-



que se plasma en su propio presupuesto, se prevén diversas medidas asociadas bien a la fase de ejecución cuando aún cabe un posible incumplimiento medidas preventivas, o cuando en esa misma fase se constate el incumplimiento medidas correctivas y coercitivas.<sup>37</sup> A ellas dedico seguidamente mi atención.

## 2. Medidas preventivas

Se establecen en el artículo 18, que luego de prever el deber de seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y de ajustar el gasto a los criterios de estabilidad, dispone: "2. Cuando el volumen de deuda pública se sitúe por encima del 95% de los límites establecidos en el artículo 13.1 de esta Ley, las únicas operaciones de endeudamiento permitidas a la Administración Pública correspondiente serán las de tesorería." Se trata de una medida preventiva que pretende el cumplimiento de la sostenibilidad financiera controlando el volumen de deuda pública a emitir por las CCAA, en este caso. Hay que recordar que el mandato recogido expresamente en este artículo establece que estos entes públicos sólo podrán emitir deuda, o contraer crédito, por un volumen total que no ha de superar el 13% de su PIB: en caso contrario, es decir, si se supera, ese precepto impide la contracción de endeudamiento neto, de manera que esta es una medida preventiva, porque no se está en esta última situación sino en una fase anterior que parece pensada para evitarla. No caben operaciones de endeudamiento neto, sino sólo de tesorería por el 5% restante se entiende, restringiendo así el ámbito de decisión de las CCAA. Es el Estado quien autoriza esas operaciones aunque no lo haga directamente, en el sentido de que para emitir deuda estos entes públicos están sujetos al régimen de autorizaciones previsto en la LOFCA.<sup>38</sup>

---

dida unilateral con fuerza normativa general susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria, siempre que aquélla tenga una relación directa con los mencionados objetivos de política económica" (STC 62/2001).

37. Sobre las posibilidades de aplicación, ahora resueltas, de la estabilidad presupuestaria a las CCAA y las posibles técnicas de control de su cumplimiento, Aguiar de Luque, L.-Rosado Iglesias, G. "La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías", ob. cit., p. 46 y ss.

38. Artículo 14.3, párrafo tercero, que establece: "En todo caso las operaciones de crédito a que se refieren los apartados uno y dos anteriores precisarán autorización del Estado cuando, de la información suministrada por las Comunidades Autónomas, se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria." No parece que la situación



Esta medida preventiva específica sobre la apelación al crédito por parte de las CCAA se ve limitada como consecuencia del necesario cumplimiento del principio de sostenibilidad pero no está prevista en el artículo 135 CE, aunque pudiera encontrarse incluida en el mandato del número cinco, que ordena su desarrollo y que desde luego no parece desproporcionada con respecto a la finalidad que persigue. Hay que recordar que el contenido del artículo 14 de la LOFCA regula el régimen general de autorizaciones al margen de la situación de la deuda de las CCAA, al que ahora se añade el previsto en el artículo 18 de la LO 2/2012.

Quiero decir que el principio de coordinación que opera como límite del ejercicio de la autonomía financiera ampara ese artículo 14 LOFCA, transcrito en nota, en lo que hace al régimen de autorizaciones y siendo una medida que se ejerce unilateralmente sin intervención ni de la Comunidad Autónoma ni del órgano de coordinación financiera Estado-CCAA, el CPFF. No parece una medida que despoje de autonomía ni coloque en situación de jerarquía a estos entes públicos: la redacción de la norma introduce una medida que no es desproporcionada con la finalidad perseguida al no dejar a las CCAA ante un posible incumplimiento de las obligaciones previstas, es decir, en la medida en que no hay ausencia de ingresos frente a gastos comprometidos, en su caso.

Mucho más importante es el artículo 19, que bajo el título "Advertencia de riesgo de incumplimiento", dispone: "1. En caso de apreciar un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto de las Comunidades Autónomas [...], el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, formulará una advertencia motivada a la Administración responsable previa audiencia a la misma. Formulada la advertencia el Gobierno dará cuenta de la misma para su conocimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera [...] Dicha advertencia se hará pública para general conocimiento.

"2. La Administración advertida tendrá el plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo, que serán comunicadas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Si no

---

prevista en el artículo 18 de la LO 2/2012 se incluya en este artículo en la medida en que no hay, precisamente eso es lo que se pretende evitar, incumplimiento de la estabilidad, con lo cual la autorización no vendría por este precepto ni por el contenido del artículo 14 LOFCA.

se adoptasen las medidas o el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas aprecia que son insuficientes para corregir el riesgo, se aplicarán las medidas correctivas previstas en los artículos 20 21 y 25, apartado 1.a)."

Es decir, se aplicarán medidas correctivas y coercitivas a pesar de que no se ha incumplido ni el principio de sostenibilidad ni el de estabilidad. Se trata de un supuesto más amplio que el anterior, y con consecuencias mucho más duras para las CCAA que se encuentren en esa situación. Es el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas quien hace el seguimiento como consecuencia de los deberes de información que penden sobre las CCAA ex artículo 17, y el que eleva una propuesta al Gobierno que, previa audiencia a la Comunidad Autónoma en cuestión, advierte sobre la necesidad de tomar medidas: hasta aquí no puede discutirse la constitucionalidad del mecanismo preventivo, concordante con los artículos 135.5 y 156.1, ambos de la CE. Hay audiencia y por consiguiente coordinación plena.

Pero lo que no parece proporcionado con estos preceptos es que, en el supuesto de que las medidas adoptadas por la Comunidad Autónoma no sean las que el ministro del ramo correspondiente entiende que son efectivas, se apliquen esas duras medidas: no se discute el control ni su necesidad, se discute la potestad discrecional, dentro de los límites de la discrecionalidad administrativa, claro está, atribuida al ministro y no al Gobierno, que es quien advierte. Deberían haberse arbitrado mecanismos concretos de intervención del órgano de colaboración, al que sólo se le informa de la advertencia y de las técnicas concretas que pueden dar lugar a la apreciación de la insuficiencia, incluso si fuera constatada por el Gobierno: me parece que no es un control de legalidad sino más bien de oportunidad que sí quiebra el principio de autonomía financiera y el de coordinación previstos en la CE, y que desde luego no cabe incluir en la actual redacción del artículo 135 CE.

### **3. Medidas correctivas**

Estas medidas correctivas se aplican también en situación de riesgo a través de la advertencia prevista en el artículo 19, al que me he referido en el epígrafe anterior: se aplican las correctivas que se contienen en el artículo 20 pero al presupuesto de hecho del artículo 19. En los artículos 20 y siguientes se establecen esas medidas correctivas y se

añaden hipótesis a la ya prevista del artículo 19, que, como recordatorio, se vinculaba a una situación de riesgo de incumplimiento.<sup>39</sup>

Por el contrario, los preceptos que regulan las correctivas las vinculan a situaciones de verificación del incumplimiento. Siempre se parte de la competencia del Gobierno, es decir, del órgano al que, junto al ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, se atribuye la titularidad de la competencia de control, y la medida concreta tiene que ver con la posibilidad de contracción de crédito, es decir, con la utilización de la deuda pública como fuente de financiación del gasto público.<sup>40</sup> En casos de incumplimiento de la estabilidad o del límite de deuda, las CCAA necesitarán autorización del Estado. Se excepciona el supuesto en que la Comunidad Autónoma incumplidora hubiera presentado un plan económico-financiero idóneo según el CPFF, caso en el que no se requerirá la autorización para operaciones a corto plazo que no se materialicen en el exterior.<sup>41</sup> Debe observarse que es el órgano de coordinación el que verifica la "idoneidad" del plan financiero presentado por la Comunidad Autónoma: una cierta discrecionalidad se advierte con la utilización de ese término, que se salva si se vincula a un estricto control de legalidad de las medidas propuestas, es decir, vinculadas a la finalidad perseguida y no a su oportunidad.

Además se dispone una medida adicional, que también se aplica en los supuestos regulados en el artículo 19 analizado, al establecerse en el artículo 20, número tres, que "3. En los supuestos de incumpli-

39. Los artículos 18 y 19 contienen medidas preventivas, aunque en el supuesto del artículo 19 advertencia de riesgo de incumplimiento, si no se arbitra la medida concreta adoptar las decisiones concretas que permitan evitar el incumplimiento con la aquiescencia del ministro sobre las mismas, se aplican las previstas en los artículos 20 y 21 (medidas correctivas) y las del artículo 25, apartado 1.a) (medidas coercitivas).

40. Establece el artículo 20, número uno, de la LO 2/2012 que: "En el supuesto de que el Gobierno [...] constate que existe incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública todas las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma incumplidora precisarán de autorización del Estado [...] No obstante, si la Comunidad Autónoma hubiera presentado un plan económico-financiero considerado idóneo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, las operaciones de crédito a corto plazo que no sean consideradas financiación exterior no precisarán de autorización del Estado."

41. El régimen de autorizaciones respecto de la deuda pública de las CCAA está regulado en el artículo 14 LOFCA, en donde se concreta qué se entiende por operación realizada en el exterior en el párrafo segundo del número 3 al establecer que "no se considerarán financiación exterior a los efectos de su preceptiva autorización las operaciones de concertación o emisión denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea", es decir, limitación parcial de la posibilidad de uso del crédito sólo posible para sufragar gastos corrientes.

miento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración Central con Comunidades Autónomas incumplidoras precisará, con carácter previo a su concesión o suscripción, informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas”: se sitúa a la Comunidad Autónoma en una situación de peor condición que la de los particulares que acceden a las subvenciones, que no se vinculan necesariamente a una situación con ausencia de problemas económico-financieros; en ocasiones las subvenciones pretenden equilibrar estas situaciones. Igual puede decirse de los convenios que pueden pretender el impulso o la mejora económica, y dejando, en cualquier caso, en manos de un ministro el informe favorable como requisito necesario, aunque no sea suficiente. Dura medida correctiva esta última, que limita con la oportunidad y no con un estricto control de legalidad.

Finalmente, los artículos 21, 22, 23 y 24 completan el marco de la concreción de estas medidas correctivas dirigidas al restablecimiento de la estabilidad y la sostenibilidad. Se trata, pues, de medidas de compromiso por parte de la Comunidad Autónoma incumplidora que se plasman en los planes económico-financiero y de reequilibrio. Son, por lo tanto, medidas que especifican el mandato general sobre el compromiso del restablecimiento de la estabilidad y la sostenibilidad con la presentación de esos planes económico-financieros y para casos concretos artículos 11.3 y 13.3, es decir, déficit y volumen de deuda de reequilibrio. En dichos planes se presentan las actuaciones para recuperar las situaciones ya incumplidas: son medidas correctivas, producido el cumplimiento, no preventivas, en las que no se ha producido ese incumplimiento. De aquí la necesidad de presentación de un plan para subsanarlo que, de acuerdo con los requisitos establecidos en los artículos 21 y 22, deberá seguir la siguiente tramitación, de acuerdo con el artículo 23.3: “Los planes económico-financiero y los planes de reequilibrio elaborados por las Comunidades Autónomas serán remitidos al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que comprobará la idoneidad y la adecuación de sus previsiones a los objetivos que se hubieran fijado. A efectos de valorar esta idoneidad, se tendrá en cuenta el uso de la capacidad normativa en materia fiscal.

“Si el Consejo de Política Fiscal y Financiera considerase que las medidas contenidas en el plan presentado no garantizan la corrección de la situación de desequilibrio, requerirá a la Comunidad Autónoma afectada la presentación de un nuevo plan.

"Si la Comunidad Autónoma no presenta el nuevo plan en el plazo requerido o el Consejo considera que las medidas contenidas en el mismo no son suficientes para alcanzar los objetivos, se aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 25." Esta norma se completa, en lo que se refiere a las CCAA, con lo establecido en el artículo 24, en el que, después de atribuir al Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas la competencia para realizar el seguimiento de la aplicación del contenido de esos planes, se establece la elaboración de informes que plasmen el grado de cumplimiento, con exigencia, incluso, de medidas complementarias que garanticen la consecución del objetivo de estabilidad, e imponiéndose que en caso de persistencia en el incumplimiento "se aplicarán las medidas coercitivas del artículo 25".

Varias cuestiones: la primera de ellas alude al órgano al que se atribuye la potestad de aprobación de los planes correspondientes. Nada que oponer a que sea el órgano de coordinación Estado-CCAA, cuya existencia e intervención está amparada por el artículo 156.1 CE. En efecto, el CPFF interviene de forma decisiva en esta materia constatando la adecuación del contenido de los planes a lo previsto en los artículos 22 y 23 de la LO 2/2012 e incluye una valoración sobre la idoneidad de las medidas propuestas que puede alcanzar al "uso de la capacidad normativa en materia fiscal". En esta última frase radica, según mi opinión, la duda sobre su constitucionalidad, en la medida en que está disponiendo que un órgano de coordinación pueda incluir en su valoración un juicio de oportunidad sobre las medidas y no exclusivamente sobre la consecución de los objetivos perseguidos, y en la medida que el ejercicio de la potestad de establecer o modificar los tributos corresponde al Parlamento correspondiente. De manera que se está regulando un juicio no sólo sobre la suficiencia de las medidas propuestas para restablecer la estabilidad y la sostenibilidad sino sobre la propia idoneidad de esas medidas, abarcando, incluso, un juicio sobre el ejercicio del poder tributario por parte del ente público Comunidad Autónoma correspondiente.

Dicho control de oportunidad sobre las medidas que se prevén para cumplir con los objetivos perseguidos no parece casar con el reconocimiento de autonomía financiera y excede del de coordinación, previstos ambos en el artículo 156.1 CE.

La segunda observación tiene que ver con la consecuencia del incumplimiento: aplicación del artículo 25, que junto al artículo 26 regula las denominadas por la LO 2/2012 "Medidas coercitivas", a las que voy a dedicar ahora mi atención.

#### 4. Medidas coercitivas

Se contienen en estos preceptos medidas que pueden llegar a la aplicación del artículo 155 CE en el supuesto de que no se adopten las medidas concretas previstas en el artículo 26, al que voy a referirme en particular porque el últimamente mencionado no es sino una especificación del artículo 155 CE a un supuesto concreto: el incumplimiento de esta Ley.

Las medidas coercitivas están reguladas en el artículo 25 de la LO 2/2012 y se vinculan al siguiente presupuesto de hecho: "1. En caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio, la Administración Pública responsable deberá: [...]."

De manera que se vincula su aplicación a la necesidad del restablecimiento de la senda de la estabilidad y la sostenibilidad financieras en los términos previstos en esta Ley. Siendo a través de esos planes como debe conseguirse, la norma dispone las consecuencias de su incumplimiento mediante tres medidas coercitivas y una más de cumplimiento forzoso según tenor literal del artículo 26, precepto en el que se establece la medida.

Respecto de las primeras, pueden resumirse de la siguiente manera: a) adopción de un acuerdo de indisponibilidad de créditos presupuestarios que garantice el cumplimiento del objetivo propuesto. Además, "cuando resulte necesario para dar cumplimiento a los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea", las competencias normativas que se atribuyen a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos pasarán a ser ejercidas por el Estado. Así pues, se sustituye la voluntad de la Comunidad Autónoma expresada por el órgano que ejecuta el presupuesto respecto a esta ejecución en los términos aprobados en la ley de presupuestos, pero no sólo eso, sino que también las competencias normativas correspondientes a los Parlamentos autonómicos pasan a ejercerse por el órgano legislativo estatal cuando sea necesario dar cumplimiento a los compromisos con la Unión Europea en esta materia sin especificar mínimamente ese presupuesto, que es amplio y que puede llevar a la aplicación de criterios de oportunidad y no de estricta legalidad. Dependencia de las Comunidades Autónomas, y autonomía financiera en entredicho.<sup>42</sup>

42. El artículo 19 de la LOFCA está pensado para incorporar las medidas tributarias impuestas en directivas al ordenamiento interno. En este sentido, Escribano López, F., "La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presu-

Prosigue la segunda medida coercitiva, b) necesidad de constitución de un depósito con intereses equivalente al 0,2% del PIB de la Comunidad en cuestión, depósito que puede convertirse en multa si no se cumple con las medidas correctivas en los plazos previstos en ese precepto (tres meses).

Termina el artículo 25 disponiendo en el número dos la tercera de las medidas coercitivas en los siguientes términos: "2. De no adoptarse las medidas previstas en el apartado a) del número anterior o en caso de resultar estas insuficientes el Gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la administración afectada [...]. La comisión deberá presentar una propuesta de medidas y sus conclusiones se harán públicas en una semana. Las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento para la administración inculpidora.

"No se podrá autorizar ninguna operación de crédito, ni la administración correspondiente tendrá acceso a los mecanismos de financiación previstos en esta Ley hasta que dichas medidas hayan sido implementadas." Valga tan larga transcripción para poner de relieve el alcance de esta medida, que podría calificarse como de sustitución de los órganos que constitucionalmente deben tomar decisiones en este ámbito al estar legitimados de acuerdo con el principio de autonomía financiera, que se anula y no sólo se coordina, en la medida en que no se acuerda el alcance del cumplimiento o incumplimiento de los planes de restablecimiento.

No hay intervención, en esta última fase, de la Comunidad Autónoma, y la hay pero muy limitada, como he puesto de manifiesto anteriormente, en la de aprobación. "Una nueva manifestación de esa función tuteladora que desnaturaliza la idea de autonomía financiera es la posibilidad de enviar una Comisión que puede llegar a formular propuestas de medidas que serán de obligado cumplimiento

---

pueraria y sostenibilidad financiera", ob. cit., p. 19, reproduce ese precepto de la LOFCA del que no se desprende la posibilidad prevista en la LO 2/2012, que enmarca el ejercicio de competencias normativas en el ámbito escrito en el texto. También Mochón López, L., en "La reforma del artículo 135 de la Constitución Española y la subordinación de la deuda pública a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", ob. cit., p. 35, pone de manifiesto esta ampliación, que, según mi criterio, es de dudosa aplicación en la medida en que el precepto legal de la LO/2012 lo enmarca en el ámbito de aplicación del artículo 19 de la LOFCA, que se refiere a incorporación de normas para la armonización fiscal.



para la administración incumplidora”,<sup>43</sup> podría decirse que tutelada, porque esa parece la situación de la Comunidad Autónoma: tutela financiera sobre esos entes territoriales, que tienen autonomía política poder legislativo y autonomía financiera, que aunque limitada no puede ser anulada. El principio de coordinación no puede llegar a constituirse en criterio que delimite absolutamente esa autonomía: la coordinación y colaboración establecidas en la CE exigen la intervención de las Comunidades Autónomas y exigen también medidas generales e incluso específicas establecidas por el Estado, pero no pueden basarse en la oportunidad de los elementos elegidos para cumplir con la ley.

Por último, el artículo 26 de la LO 2/2012 regula las denominadas medidas de cumplimiento forzoso, que se encuadran en el supuesto previsto en el artículo 155 CE y que suponen su especificación.<sup>44</sup> Este precepto constitucional no requiere desarrollo legislativo, con lo que lo previsto en este artículo 26 no puede especificar, desarrollar ni mucho menos añadir nada a lo que en él se prescribe. Parece, pues, un precepto inútil que no legitima la aplicación del artículo 155 CE, que será posible cuando se produzca la hipótesis prevista, sea cual sea la materia a la que se refiera y siempre que se cumpla con esa hipótesis, de acuerdo con el procedimiento establecido en ese mismo precepto. Parece un recordatorio sobre su existencia cuya aplicación supondría una verdadera sustitución e intervención de la Comunidad Autónoma, y seguramente este es el motivo por el que no se requiere concreción ni desarrollo legislativo. En su caso, será el Tribunal Constitucional el legitimado para pronunciarse sobre la

43. Escribano López, F., “La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, ob. cit., p. 19.

44. Artículo 26.1 de la LO 2/2012: “En el supuesto de que una Comunidad Autónoma no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos previsto en el artículo 25.1.a), no constituyese el depósito obligatorio establecido en artículo 25.1.b) o no implementase las medidas propuestas por la comisión de expertos prevista en el artículo 25.2, el Gobierno, de conformidad con el artículo 155 de la Constitución Española, requerirá al Presidente de la Comunidad Autónoma para que lleve a cabo, en el plazo que se indique al efecto, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1.b) o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos. En caso de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa [...]”



constatación del presupuesto de hecho al que se vincula la aplicación de la medida concreta establecida en el precepto constitucional.<sup>45</sup>

---

45. La STC 76/1983 dictó que era inconstitucional un precepto que encerrara una "redefinición de los supuestos a los que es aplicable el artículo 155 de la Constitución" (fundamento jurídico duodécimo). Sobre las posibilidades de aplicación del artículo 155 CE, en relación con la normativa de estabilidad derogada por la LO 2/2012, se han pronunciado García Novoa, C., "Fundamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria", ob. cit., p. 165, y Aguiar de Luque, L.; Rosado Iglesias, G., "La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías", ob. cit., p. 54. Hay que recordar que en esa normativa nada se preveía respecto del posible uso del precepto constitucional.

## RESUMEN

Este trabajo tiene como finalidad analizar los límites constitucionales y legales establecidos en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y su posible aplicación a la Comunidades Autónomas. Para ello se parte de la atribución de autonomía financiera, reconocida en el artículo 156 CE, pero también del contenido de otros preceptos que pueden suponer algún tipo de delimitación de la misma. En particular el artículo 135 CE cuya modificación ha supuesto un severo límite respecto del gasto público que se articula a través del concepto de déficit público permitido, disponiéndose también los mecanismos para conseguirlo. Se trata de la denominada regla de gasto, techo de gasto, y de la limitación de uso de la deuda pública como fuente de financiación del gasto de las Administraciones Públicas. Así, mediante el control cuantitativo del gasto, se incide directamente en uno de los recursos públicos previstos en el artículo 157 CE sobre el que sólo existía un precepto constitucional que incidiera directamente: el artículo 157.3. Se estudia la LO 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera cuyo objeto está implícito en su título y que constituye, al amparo del artículo 135 CE, la norma aplicable en esta materia sobre la deuda de las Comunidades Autónomas, en particular.

**Palabras clave:** estabilidad presupuestaria; sostenibilidad; transparencia; regla de gasto; déficit estructural; deuda pública; límite de deuda; técnicas de control; medidas preventivas, correctivas y coercitivas; competencias del Estado; intervención de las Comunidades Autónomas; Consejo de Política Fiscal y Financiera.

## RESUM

Aquest treball té la finalitat d'analitzar els límits constitucionals i legals establerts en matèria d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i la seva possible aplicació a les comunitats autònomes. Per això es parteix de l'atribució d'autonomia financera, reconeguda en l'article 156 CE, però també del contingut d'altres preceptes que poden suposar algun tipus de seva delimitació. En particular l'article 135 CE la modificació de la qual ha suposat un sever límit respecte de la despesa pública que s'articula a través del concepte de dèficit públic permès, disposant també els mecanismes per a aconseguir-ho. Es tracta de la denominada regla de despesa, sostre de despesa, i de la limitació de l'ús del deute públic com a font de finançament de la despesa de les administracions públiques. Així, mitjançant el control

quantitatiu de la despesa, s'incideix directament en un dels recursos públics previstos en l'article 157 CE sobre el qual només existia un precepte constitucional que hi incidís directament: l'article 157.3. S'estudia la LO 2/2012 d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera l'objecte de la qual està implícit en el títol i que constitueix, a l'empara de l'article 135 CE, la norma aplicable en aquesta matèria sobre el deute de les comunitats autònomes, en particular.

**Paraules clau:** estabilitat pressupostària; sostenibilitat; transparència; regla de despesa; dèficit estructural; deute públic; límit del deute; tècniques de control; mesures preventives, correctives i coercitives; competències de l'Estat; intervenció de les comunitats autònomes; Consell de Política Fiscal i Financera.

## ABSTRACT

This paper aims to analyse the constitutional and legal limits which have been established with regards to budgetary stability and financial sustainability and their possible application to the Spanish autonomous communities. The starting point is the allocation of financial autonomy that is enshrined in Article 156 (Spanish Constitution), but we also examine aspects of other provisions that may demarcate this financial autonomy in some way. In particular, Article 135 (Spanish Constitution), which in its amendment put a severe limitation on public spending, articulated through the concept of a permitted public deficit, and which also put in place the mechanisms to achieve this. What is referred to here are public spending rules, debt ceilings, and the limitation of using debt as a source of financing government spending. Thus, by quantitative spending control, there is a direct impact on one of the public resources provided for in Article 157 (Spanish Constitution), in which there is only one constitutional provision which had a direct impact: Article 157.3. In our paper we study Law 2/2012 on budgetary stability and financial sustainability whose purpose is implicit in its title; under Article 135 (Spanish Constitution), this is the rule applicable in this matter, in particular regarding the debt of the autonomous communities.

**Keywords:** budget stability; sustainability; transparency; spending rule; structural deficit; public debt; debt limit; control techniques; preventive, corrective and coercive measures; Government powers; intervention of the Autonomous Communities; Council of fiscal and financial policy.